

Erfolgsaussichten Klage des LK Lüchow-Dannenberg gegen den Planfeststellungsbeschluss „Elbbrücke Darchau – Neu Darchau“

Die fristwährend erhobene Klage des Landkreises Lüchow-Dannenberg gegen den Planfeststellungsbeschluss des Landkreises Lüneburg für den Neubau der Elbbrücke Darchau – Neu Darchau und Ortsumfahrung Neu Darchau vom 11. Mai 2026, Az. RBP 15 00 – 0009 (im Folgenden: Planfeststellungsbeschluss) hat voraussichtlich keine Aussicht auf Erfolg, weil die Klage wegen erheblicher Zweifel an der Klagebefugnis des Landkreises möglicherweise bereits unzulässig, jedenfalls aber mangels Verletzung des Landkreises in eigenen Rechten voraussichtlich unbegründet ist.

A. Zum Prüfungsmaßstab

Die Klage gegen den Planfeststellungsbescheid hat nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn sie zulässig und begründet ist. Für die Zulässigkeit der Klage ist gem. § 42 Abs. 2 VwGO insbesondere erforderlich, dass der Kläger geltend machen kann, durch die angegriffene Entscheidung jedenfalls möglicherweise in eigenen Rechten verletzt zu sein. Begründet ist eine Klage gem. § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO dann, wenn die angegriffene Entscheidung rechtswidrig ist und der Kläger dadurch – also durch den festgestellten Rechtsverstoß – in seinen eigenen Rechten verletzt ist. Eine Klage gegen einen Planfeststellungsbeschluss kann also auch dann keine Aussicht auf Erfolg haben, wenn der Planfeststellungsbeschluss zwar Rechtsfehler aufweist, diese aber den konkreten Kläger – also hier den Landkreis – nicht in seinen eigenen Rechten verletzen. Diese Begrenzung des Rechtsschutzes auf den Schutz eigener Rechte kann zur Folge haben, dass die Klage einer Person – beispielsweise eines eigentumsbetroffenen Anwohners oder einer anerkannten Umweltvereinigung – Erfolg verspricht, während die Klage einer anderen Person gegen den gleichen Planfeststellungsbeschluss keinen Erfolg verspricht.

Für Kommunen und damit auch Landkreise ist in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts anerkannt, dass diese insoweit als „eigene Rechte“ ausschließlich ihr aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG fließendes Recht auf kommunale Selbstverwaltung und ihr („zivils“) Eigentumsrecht – wenn die Kommune beispielsweise selbst Eigentümerin betroffener Grundstücke ist – geltend machen können. Während allerdings Privatbetroffene bei einem Zugriff auf ihr Eigentum wegen des damit verbundenen Grundrechtseingriffs in Art. 14 GG grundsätzlich die Einhaltung aller entscheidungserheblicher Rechtsvorschriften gerichtlich überprüfen lassen können,

– vgl. BVerwG, Urteil vom 12.08.2009 - 9 A 64/07 –

haben Kommunen bei der Inanspruchnahme kommunaler Eigentumsflächen einen solchen „Vollüberprüfungsanspruch“ mangels Grundrechtsbetroffenheit nicht. Ein



solcher ergibt sich auch nicht aus dem Schutz der kommunalen Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG.

„Die Klägerin als von der Fachplanung betroffene Gemeinde ist auf die Rüge von Vorschriften beschränkt, die ihrem Schutz dienen. Weder die in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG verbürgte Selbstverwaltungsgarantie und Planungshoheit noch das zivilrechtliche Eigentum an den Grundstücken, die durch das planfestgestellte Vorhaben in Anspruch genommen werden, vermitteln ihr einen Anspruch auf Vollüberprüfung des Planfeststellungsbeschlusses (stRspr, Urteil vom 21. März 1996 - BVerwG 4 C 26.94 - BVerwGE 100, 388 <391 f.> = Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 114 S. 123, Beschlüsse vom 28. Februar 2013 - BVerwG 7 VR 13.12 - UPR 2013, 345 Rn. 10 und vom 26. September 2013 - BVerwG 4 VR 1.13 - NuR 2013, 800 Rn. 26).“ (BVerwG, Urteil vom 17. Dezember 2013 - 4 A 1.13 -, Rn. 23)

Über die Rüge der Verletzung eigener Rechte hinaus können Kommunen auch eine gerechte Abwägung ihrer eigenen Belange einfordern und entsprechende Abwägungsfehler geltend machen. Ausgeschlossen ist dagegen, dass Kommunen die Belange ihrer Bewohnerinnen und Bewohner oder allgemeine öffentliche Belange – wie beispielsweise Umwelt- und Naturschutz – gerichtlich geltend machen.

– stRspr, vgl. BVerwG, Urteil vom 26. Februar 1999 - 4 A 47/96 -, Rn. 39, juris –

Als in diesem Sinne „wehrfähige“ Rechte des Landkreises kommen damit von vornherein nur Selbstverwaltungsaufgaben des Landkreises im eigenen Wirkungskreis und Fehler bei der Abwägung der Belange des Landkreises in Betracht.

B. Mögliche Verletzung des Landkreises in eigenen Rechten

Zu den „wehrfähigen“ Selbstverwaltungsaufgaben des Landkreises zählen im Zusammenhang mit dem Planfeststellungsbeschluss für den Neubau der Brücke und der Ortsumfahrung insbesondere die Aufgabe der Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde für Kreisstraßen gemäß § 38 Abs. 5 Satz 1 NStrG sowie die Aufgabe als Straßenbaubehörde und Träger der Straßenbaulast für Kreisstraßen gemäß § 43 Abs. 1 Satz 2 NStrG. Würde der Landkreis Lüneburg durch den Planfeststellungsbeschluss rechtswidrig in diese Aufgaben eingreifen, könnte sich der Landkreis Lüneburg dagegen mit Aussicht auf Erfolg gerichtlich wehren (dazu I.). Als weitere vom Planfeststellungsbeschluss möglicherweise berührte eigene Aufgabe des Landkreises kommt die Aufgabe als Träger der Regionalplanung gem. § 20 NROG und damit eine Verletzung des Regionalen Raumordnungsplans (RROP) des Landkreises Lüneburg in Betracht (dazu II.).

I. Keine Verletzung der Rechte des Landkreises als Träger der Aufgaben als Anhörungs-, Planfeststellungs- und Straßenbaubehörde

Eine Verletzung der Rechte des Landkreises als Träger der Aufgaben als Anhörungs-, Planfeststellungs- und Straßenbaubehörde aus § 38 Abs. 5 Satz 1 und § 43 Abs. 1 Satz 2 NStrG kann nicht festgestellt werden, weil diese Aufgaben wirksam auf den Landkreis Lüchow-Dannenberg übertragen wurden und kein Verstoß gegen die dieser Übertragung zugrundeliegenden Vereinbarungen feststellbar ist.

Die Aufgabe als Straßenbaubehörde ist durch die „Vereinbarung über Planung, Bau, Unterhaltung und Finanzierung des Baus einer Elbbrücke bei Darchau/Neu Darchau (Brückenvereinbarung)“ vom 9. Januar 2009 (im Folgenden: „Brückenvereinbarung“) wirksam vom Landkreis Lüchow-Dannenberg auf den Landkreis Lüneburg übertragen worden. Die Aufgabe als Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde ist durch die ergänzende „Vereinbarung zur Übertragung der Zuständigkeit als Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde zum Bauvorhaben ‚Elbbrücke bei Darchau/Neu Darchau mit Ortsumfahrung von Neu Darchau‘“ vom Oktober 2011 (im Folgenden: „Ergänzung der Brückenvereinbarung“) ebenfalls wirksam vom Landkreis Lüchow-Dannenberg auf den Landkreis Lüneburg übertragen worden.

1. Wirksamkeit der Brückenvereinbarung und ihrer Ergänzung

Die genannten Vereinbarungen waren zum Zeitpunkt des Erlasses des Planfeststellungsbeschlusses – und auf diesen kommt es für die Rechtmäßigkeit dieser Entscheidung an – auch wirksam. Unabhängig von der Frage, ob die Gemeinde Neu Darchau diese Vereinbarungen möglicherweise wirksam gekündigt hat,

– dies ablehnend VG Lüneburg, Beschluss vom 16. Dezember 2020 – 3 B 33/20 –, Rn. 45 ff., juris, bestätigt durch das Nds OVG, Beschluss vom 27. Januar 2021 – 7 ME 15/21 –

hat jedenfalls der Landkreis Lüchow-Dannenberg vor Erlass des Planfeststellungsbeschlusses keine Kündigung ausgesprochen. Auch im Übrigen bestehen keine Bedenken gegen die Wirksamkeit der Vereinbarungen. Selbst wenn man davon ausgehen wollte, dass beispielsweise wegen erheblicher Kostensteigerungen ein „Wegfall der Geschäftsgrundlage“ im Sinne des § 60 Abs. 1 Satz 1 VwVfG vorliegen würde, so führte dies nur zu einem Anspruch des Landkreises auf Anpassung des Vertrags bzw. ggf. zu einem Kündigungsrecht, nicht aber zur Unwirksamkeit der Vereinbarungen. An der Wirksamkeit der vertraglichen Übertragung der Aufgabenwahrnehmung zum Zeitpunkt des Planfeststellungsbeschlusses bestehen daher keine Zweifel.

2. Einhaltung der Vertragsbedingungen

Die Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben verletzt den Landkreis Lüchow-Dannenberg auch nicht etwa deswegen in seinen Rechten, weil die Vertragsbedingungen der Brückenvereinbarung und ihrer Ergänzung nicht eingehalten worden wären.

Eine Verletzung der Rechte des Landkreises Lüchow-Dannenberg durch die Wahrnehmung der auf den Landkreis Lüneburg übertragenen Aufgaben käme zwar grundsätzlich in Betracht, wenn die Vereinbarungen bestimmte Bedingungen für die Aufgabenübertragung enthalten und diese vom Landkreis Lüneburg bei der Planung und Planfeststellung des Vorhabens nicht eingehalten worden wären.

Als eine solche Bedingung kommt insbesondere die in § 3 Nr. 3 der Brückenvereinbarung zur Übertragung der Straßenbaulast enthaltene Verpflichtung des Landkreises Lüneburg in Betracht, die Elbbrücke nicht ohne Ortsumfahrung um Neu Darchau zu planen. Der Vertragstext lautet an dieser Stelle:

„Der Landkreis Lüneburg verpflichtet sich, die Elbbrücke nicht ohne Ortsumfahrung um Neu Darchau zu planen, auszuschreiben und zu bauen.“

Ergänzend und die Verpflichtung im Hinblick auf die Umfahrungsrichtung konkretisierend bestimmt § 1 der Brückenvereinbarung den Vertragsgegenstand wie folgt:

*„Gegenstand dieser Vereinbarung sind Planung, Bau, Unterhaltung und Finanzierung einer Elbbrücke bei Darchau und Neu Darchau **und einer an das Brückenbauwerk anschließenden nördlichen Ortsumfahrung von Neu Darchau** einschließlich vorbereitender Maßnahmen und der Anschlussbauwerke.“ (Hervorh. d. Verf.)*

Auf diese Verpflichtung nimmt auch die Ergänzung der Brückenvereinbarung zur Übertragung der Zuständigkeit als Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde vom Oktober 2011 Bezug. Die Übertragung der Zuständigkeit erfolgt nach § 2 dieser Vereinbarung für das in § 1 der Vereinbarung definierte Straßenbauvorhaben „Bau einer Elbbrücke bei Darchau/Neu Darchau mit Ortsumfahrung von Neu Darchau nach der Brückenvereinbarung“, womit die Brückenvereinbarung vom 9. Januar 2009 gemeint ist.

Es spricht damit vieles dafür, dass beide Aufgabenübertragungen unter der Bedingung stehen, dass die Elbbrücke nicht ohne Ortsumfahrung um Neu Darchau geplant wird.

Tatsächlich sieht der angegriffene Planfeststellungsbeschluss aber eine Ortsumfahrung um Neu Darchau im Sinne dieser Vereinbarungen vor, so dass die Bedingung erfüllt und die Aufgabenwahrnehmung durch den Landkreis Lüneburg nicht deswegen rechtsfehlerhaft ist.

Zwar hatte das Verwaltungsgericht Lüneburg in seinem Eilbeschluss vom 6. Dezember 2020 – 3 B 33/20 – mangels Entscheidungserheblichkeit noch offengelassen, ob die Trassenvariante S2, der die nun planfestgestellte Straßenführung folgt, eine Ortsumfahrung im Sinne der Brückenvereinbarung vom 9. Januar 2009 darstellt:

„Es kann vorliegend offenbleiben, ob die von dem Antragsgegner nach dem Ergebnis des Raumordnungsverfahrens in den Blick genommenen Trassenvarianten S2 und S3 eine Ortsumfahrung im Sinne der Brückenvereinbarung darstellen.“ (VG Lüneburg, Beschluss vom 16. Dezember 2020 – 3 B 33/20 –, Rn. 55, juris)

Die Gemeinde Neu Darchau hatte als Antragstellerin in diesem gerichtlichen Eilverfahren vorgetragen, dass mit der in der Brückenvereinbarung angeführten „Ortsumfahrung um Neu Darchau“ nicht nur eine Umfahrung des Ortsteils „Neu Darchau“, sondern eine Umfahrung aller zur gesamten Gemeinde Neu Darchau gehörenden bebauten Gebiete gemeint sei, so dass die Trassenvarianten S2 und S3, welche im Bereich des Ortsteils Katemin verlaufen, vertraglich ausgeschlossen seien.

Das Verwaltungsgericht hielt diese Auslegung angesichts des Wortlauts der Brückenvereinbarung zwar für möglich, weil die Vereinbarung nicht ausdrücklich auf den „Ortsteil“ Neu Darchau, sondern ohne weitere Bestimmung auf „Neu Darchau“ Bezug nimmt:

„Die Antragstellerin macht geltend, mit einer ‚Ortsumfahrung A-Stadt‘ sei eine Umfahrung aller zur gesamten Gemeinde gehörenden bebauten Gebiete gemeint, so dass die Trassenvarianten S2 und S3, welche im Bereich des Ortsteils K. verlaufen, möglicherweise vertraglich ausgeschlossen wären. Für diese Ansicht könnte zwar sprechen, dass in der Brückenvereinbarung nicht ausdrücklich nur auf den Ortsteil A-Stadt Bezug genommen wird, so dass auch weitere Ortsteile der Antragstellerin, insbesondere die Ortslage des westlich des Ortsteils A-Stadt gelegenen Ortsteils K., hiervon umfasst sein sollten.“ (VG Lüneburg, Beschluss vom 16. Dezember 2020 – 3 B 33/20 –, Rn. 55, juris)

Das Verwaltungsgericht hielt diese Auslegung aber nicht für zwingend, sondern den Wortlaut des Vertrages für „insoweit nicht eindeutig“ und machte gleichzeitig deutlich, dass angesichts der Genese der Brückenvereinbarung Zweifel daran angebracht seien, dass gerade die Trassenvarianten S2 und S3 der Brückenvereinbarung widersprechen sollten und dass diese Genese bei der Auslegung zu berücksichtigen seien:

„Allerdings beruht der Trassenverlauf der Varianten S2 und S3 nach dem unwidersprochen gebliebenen Vorbringen des Antragsgegners gerade auf Vorschlägen der Antragstellerin im Vorwege der ursprünglichen Planfeststellung, die der Brückenvereinbarung zugrunde gelegt worden seien.“

Diese Umstände wären bei einer Auslegung des insoweit nicht eindeutigen Wortlauts des Vertrages zu berücksichtigen.“ (VG Lüneburg, Beschluss vom 16. Dezember 2020 – 3 B 33/20 –, Rn. 55, juris)

Dies zugrundegelegt spricht insbesondere die Genese des Wortlauts der Brückenvereinbarung, aber auch jede andere heranzuziehende Auslegungsregel dafür, dass die Brückenvereinbarung „nur“ die Umfahrung des Ortsteils Neu Darchau der Gemeinde Neu Darchau, nicht aber eine Umfahrung des gesamten bebauten Gemeindegebiets erfordert.

Wie vom Verwaltungsgericht festgestellt, ist der Wortlaut der Vereinbarung insoweit nicht eindeutig und damit auslegungsbedürftig. Er lässt sowohl die Auslegung zu, dass mit der „Ortsumfahrung um Neu Darchau“ lediglich eine Umfahrung des Ortsteils Neu Darchau gemeint ist, die planfestgestellte Trasse also mit der Brückenvereinbarung vereinbar ist, als auch die Auslegung, dass mit der Formulierung eine Umfahrung des gesamten bebauten Gemeindegebiets der Gemeinde Neu Darchau gemeint ist, was wegen der unterbliebenen Umfahrung des Ortsteils Katemin bedeuten würde, dass die planfestgestellte Trasse der Brückenvereinbarung widerspräche.

Die Genese des Wortlauts der Brückenvereinbarung spricht hingegen eindeutig dafür, dass mit der Formulierung „Ortsumfahrung um Neu Darchau“ eine Umfahrung nur des Ortsteils Neu Darchau gemeint ist und insbesondere die im Raumordnungsverfahren betrachteten Trassenvarianten S2 und S3 eine mögliche Umsetzung der Brückenvereinbarung darstellen. Den Unterlagen zur Entstehung der Brückenvereinbarung ist zu entnehmen, dass anfangs eine Umfahrung der Ortsteile Neu Darchau und Katemin beabsichtigt gewesen war, auf die den Ortsteil Katemin einschließende Formulierung aber im Verlauf der Verhandlungen bewusst verzichtet wurde. So enthielt der vom Landkreis Lüneburg im Jahr 2008 vorgelegte erste Entwurf der Brückenvereinbarung unter § 1 zum Vertragsgegenstand noch die folgende Formulierung:

*„Gegenstand dieser Vereinbarung sind Planung, Bau, Unterhaltung und Finanzierung einer Elbbrücke bei Darchau und Neu Darchau **und einer östlichen Ortsumfahrung von Neu Darchau und Katemin** einschließlich vorbereitender Maßnahmen.“ (Hervorh. d. Verf.; „östlich“ war hier ein redaktioneller Fehler, gemeint war „westlich“)*

Auf Wunsch der Gemeinde Neu Darchau wurde diese Formulierung am 21. Oktober 2008 geändert. Hintergrund der Änderung war, dass die Gemeinde Neu Darchau nun eine Trassenführung entlang des östlichen Ortsrands von Katemin bevorzugte, also eine Führung zwischen den Ortsteilen von Neu Darchau und Katemin, um eine Lärmbelastung der weiter westlich gelegenen Kateminer Wohnbebauung von zwei Seiten zu vermeiden. So heißt es im Protokoll-Vermerk zur Besprechung zur Brücke Neu Darchau am 21. Oktober 2008 zwischen Vertretern der Landkreise Lüneburg und Lüchow-

Dannenberg sowie der Gemeinde Neu Darchau und der Samtgemeinde Elbtalaue auf Seite 3:

„Die von Herrn Bürgermeister Hinneberg bevorzugte Variante 5 a, die den östlichen Ortsrand von Katemin durchschneidet, würde eine Lärmbeschallung von zwei Seiten (L 231 und Ortsumgehung) bei der weiter westlich gelegenen Kateminer Wohnbebauung erübrigen.“ (Hervorh. d. Verf.; die hier als „Variante 5 a“ bezeichnete Trassenführung entspricht im Hinblick auf die Führung der Ortsumfahrung bei Katemin der planfestgestellten Variante S 2)

In einer weiteren Besprechung am 29. Oktober 2008 wird diese Trassenführung von allen Teilnehmenden als die beste Variante angesehen. Im Protokoll-Vermerk zu dieser Besprechung heißt es, wiederum auf Seite 3:

*„Nach Diskussion wird allgemein die von Herrn Bgm. Hinneberg befürwortete Lösung einer **Trassenführung zwischen der Ortslage Katemin und Neu Darchau als die beste Variante** angesehen.“ (Hervorh. d. Verf)*

Im Protokoll wird hervorgehoben, dass sich durch ein solche Trassenführung auch eine stärkere Beeinträchtigung des FFH-Gebiets vermeiden lasse.

Ergebnis dieser Besprechungen ist der Entwurf der Brückenvereinbarung vom 1. November 2008, in dem hinsichtlich der Ortsumgehung der Ortsteil Katemin nun keine Erwähnung mehr findet. Vielmehr ist in § 1 des Entwurfs nur noch von einer „an das Brückenbauwerk anschließenden westlichen Ortsumfahrung von Neu Darchau“ die Rede, was so auch Eingang in die endgültige Fassung der Brückenvereinbarung gefunden hat. Außerdem wurde im Zuge der Anpassung der Formulierung des § 1 der Vereinbarung in die Präambel der Satz aufgenommen, dass die genaue Trassenführung der Elbbrücke und der Ortsumfahrung Neu Darchau im laufenden Verfahren erarbeitet werden werde; auch diese Formulierung ist in der endgültigen Fassung der Vereinbarung enthalten.

Danach ist im Hinblick auf die Genese der Vertragsformulierung zur Ortsumfahrung belegt, dass diese sich anfangs auf zwei ausdrücklich benannte Ortsteile bezog und nicht als Bezug auf das gesamte bebaute Gemeindegebiet von Neu-Darchau zu verstehen war. Gleichzeitig erfolgte die Streichung des Ortsteils Katemin aus dem ursprünglichen Formulierungsentwurf auf ausdrücklichen Wunsch des Bürgermeisters der Gemeinde Neu Darchau und mit dem Ziel, eine Trassenvariante wie die nun planfestgestellte zu ermöglichen, die zwischen den Ortsteilen Neu Darchau und Katemin verläuft. Danach besteht kein vernünftiger Zweifel daran, dass die Genese der Brückenvereinbarung für eine Auslegung der Formulierung „Ortsumfahrung um Neu Darchau“ in dem Sinne spricht, dass damit eine Umfahrung lediglich des Ortsteils Neu

Darchau und nicht eine Umfahrung des gesamten bebauten Gemeindegebiets von Neu Darchau gemeint ist.

Dieses Ergebnis wird auch durch das Verhalten der Vertragsparteien nach Vertragsschluss weit überwiegend bestätigt. So hat sich insbesondere der Landkreis Lüchow-Dannenberg in den maßgeblichen Beteiligungsverfahren zur Planung des Brückenbaus und der Ortsumfahrung nicht gegen eine Trassenführung der Ortsumfahrung zwischen den Ortsteilen Neu Darchau und Katemin ausgesprochen, sondern diese vielmehr sogar befürwortet. So hat der Landkreis Lüchow-Dannenberg ausweislich der Abwägungsunterlagen zum Raumordnungsverfahren für die Trassenfestlegung am 3. Juni 2013 hierzu wie folgt Stellung genommen:

„Aus Sicht der Verkehrsbehörde des Landkreis Lüchow-Dannenberg ist eine Verkehrsführung durch die Ortslage Neu Darchau abzulehnen, somit scheiden die beiden Varianten B 1 und B 2 aus.

Eine Verkehrsführung durch die Ortslage Neu Darchau würde eine erhebliche Steigerung des Verkehrsaufkommens und damit der Belastungen, z.B. Lärmbelastung, parkende LKW in der Ortslage, für die Anwohner bedeuten. Der jetzige Ausbauzustand ist aus hiesiger Sicht nicht geeignet hierfür.

In der Ortslage gibt es zudem im Zuge der L 213 den Schulweg. Bei der jetzigen Ausbausituation würde das Gefahrenpotenzial für die Schüler erheblich steigen.

Neben dem zu erwartenden LKW-Verkehr würde in den Sommermonaten auch der Motorradverkehr in der Ortslage zunehmen.

Eine Akzeptanz der Bevölkerung für eine Trassenführung in der Ortslage Neu Darchau ist nicht zu erwarten.

[...]

Die favorisierten Trassenvarianten N 4 oder N 2 sind aus hiesiger verkehrsbehördlicher Sicht unproblematisch.

Die Weiterführung an das vorhandene Straßennetz ist aus hiesiger Sicht nur mit der Trassenvariante S 3 zu befürworten. Der Anschluss sollte durch einen Kreisverkehrsplatz hergestellt werden. Bei dieser Variante sind die geringsten Mehrbelastungen für die Ortslage Neu Darchau zu erwarten.“

Der Landkreis spricht sich hier zum einen explizit gegen eine Verkehrsführung durch „die Ortslage Neu Darchau“ aus, befürwortet zum anderen aber die Trassenvarianten N 4 oder N 2 sowie S 3, die allesamt eine Führung der Umfahrung zwischen den Ortslagen Neu Darchau und Katemin vorsehen. Auch die im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens selbst abgegebene Stellungnahme des Landkreises vom 6. November 2024 äußert sich nicht kritisch zur Führung der Ortsumfahrung zwischen den Ortslagen Neu

Darchau und Katemin oder stellt sich gar auf den Standpunkt, dass diese der Brückenvereinbarung widerspräche. Dasselbe gilt ausweislich des diesbezüglichen Protokoll-Vermerks des Landkreises Lüchow-Dannenberg für den im Planfeststellungsverfahren durchgeführten Erörterungstermin am 25. September 2025. Vor diesem Hintergrund dürfte es nicht entscheidend ins Gewicht fallen, dass die Landrätin des Landkreises Lüchow-Dannenberg dem Landkreis Lüneburg auf Beschluss des Kreistags Nr. 2022/343 vom 17. Januar 2023 hin mit Schreiben vom 6. Juni 2024 die Fortführung der Baumaßnahmen gem. § 3 Abs. 3 Satz 3 der Brückenvereinbarung mit der Begründung untersagte, dass die Planung keine Umfahrung (auch) der Ortslage Katemin vorsehe. Denn diese vereinzelt gebliebene und insbesondere durch spätere Stellungnahmen im Planfeststellungsverfahren nicht erneut aufgegriffene – und ausweislich der dem Beschluss des Kreistags zugrundeliegenden Unterlagen auch intern umstrittene – Äußerung dürfte nicht geeignet sein, die ansonsten einheitliche Praxis des Landkreises bei der Anwendung der Brückenvereinbarung zu erschüttern.

Darüber hinaus spricht auch der Zweck einer Ortsumfahrung dagegen, die Formulierung „Ortsumfahrung Neu Darchau“ so verstehen zu wollen, dass damit eine Umfahrung des gesamten Gemeindegebiets gemeint ist. Ortsumfahrungen dienen keinem Selbstzweck, sondern der Entlastung konkreter Siedlungsbereiche von straßenverkehrsbedingten Immissionen, insbesondere Luftschadstoff- und Lärmimmissionen. Diesem Zweck dienen Ortsumfahrungen dann, wenn die Umfahrung sonst besonders belasteter Siedlungsbereiche gelingt – und zwar unabhängig davon, ob dabei alle Siedlungsbereiche eines Gemeindegebiets insgesamt umfahren werden oder ob unbesiedelte Bereiche zwischen einzelnen Ortsteilen eines Gemeindegebiets zur Trassenführung genutzt werden. Letzteres ist im hier vorliegenden Planfeststellungsverfahren der Fall: Die Ortslage Neu Darchau, die von einer Zunahme des Verkehrs aufgrund des Brückenbaus insbesondere im Hinblick auf die Anzahl der betroffenen Haushalte am stärksten betroffen wäre, wird vollständig umfahren; es handelt sich bei der gewählten Trasse also ohne Weiteres um eine „Ortsumfahrung“. Dass diese Umfahrung an anderer Stelle wieder an das bestehende Straßennetz angeschlossen wird und dadurch eine andere Ortslage der Gemeinde Neu Darchau größeren Verkehrsbelastungen ausgesetzt sein wird als ohne den Brückenbau, widerspricht diesem Ergebnis nicht: Zwar liegt *insoweit* keine vollständige Umfahrung auch des Ortsteils Katemin vor, dies stellt aber die erfolgte Umfahrung des Ortsteils Neu Darchau vor dem Hintergrund des Entlastungszwecks von Ortsumfahrungen nicht in Frage.

Es bestehen danach keine Zweifel daran, dass die planfestgestellte Trassenführung der Ortsumfahrung nicht gegen die Brückenvereinbarung und ihre Ergänzung verstößt und damit auch keine Verletzung der Rechte des Landkreises Lüchow-Dannenberg wegen einer vertragswidrigen Wahrnehmung der übertragenen Rechte durch den Landkreis Lüneburg vorliegt.

II. Regionales Raumordnungsprogramm (RROP)

Auch die Rechte des Landkreises Lüchow-Dannenberg als Träger der Regionalplanung werden nicht verletzt. Dies wäre nur dann der Fall, wenn der Planfeststellungsbeschluss gegen das Regionale Raumordnungsprogramm des Landkreises verstoßen würde.

Zwar sieht das zum Zeitpunkt der Planfeststellung wirksame Regionale Raumordnungsprogramm des LK Lüchow-Dannenberg (RROP) aus dem Jahr 2004 als „Regionale Ziele bzw. Grundsätze der Raumordnung zu 3.6.3“ zur Straße L 232 Folgendes vor:

„Bei der Planfeststellung für die Elbbrücke muss eine Ortsumgehung mitberücksichtigt werden.“

Allerdings hatte das Verwaltungsgericht Lüneburg in seinem Urteil vom 22. März 2006 – 5 A 252/05 – zur ursprünglichen Planfeststellung der Brücke mit einer Trassenführung mitten durch den Ortsteil Neu Darchau bereits festgestellt, dass selbst eine solche Trassenführung das Raumordnungsprogramm nicht verletze, weil eine Ortsumgehung lediglich zu berücksichtigen, also in die Abwägung einzustellen und kein zwingendes raumordnungsrechtliches Ziel sei:

*„Die vom Beklagten in dem Beschluss planfestgestellte Trassenführung der Brücke widerspricht nicht dem am 15. November 2004 in Kraft getretenen Raumordnungsprogramm (RROP 2004) des Klägers. Bei den vom Kläger in diesem Zusammenhang angeführten Belangen **einer zusätzlichen Ortsumgehung** und der Erweiterung des Sportboothafens in Neu Darchau handelt es sich nicht um zwingend entgegenstehende Umstände, sondern um **Belange, die lediglich in die Abwägung einzubeziehen sind** (dazu a).“ (VG Lüneburg, Urteil vom 22. März 2006 – 5 A 252/05 –, Rn. 35; Hervorh. d. Verf.)*

Wenn damit selbst eine Ortsdurchfahrt nicht gegen das Raumordnungsprogramm verstößt, scheidet ein solcher Verstoß für eine Ortsteilumgehung erst recht aus. Außerdem gilt insoweit auch das oben unter I.2 bereits Ausgeführte: Bei der Umfahrung des Ortsteils Neu Darchau handelt es sich um eine „Ortsumgehung“ auch im Sinne des Raumordnungsprogramms, so dass dieser raumordnerische Grundsatz durch die planfestgestellte Trassenführung sogar als erfüllt anzusehen ist.

Auch im Hinblick auf die Rechte des Landkreises als Träger der Regionalplanung ist also keine Rechtsverletzung feststellbar

C. Keine Fehler bei der Abwägung der Belange des Landkreises

Auch für mögliche Fehler bei der Abwägung der Belange des Landkreises Lüchow-Dannenberg gibt es keine Anhaltspunkte. Die gerichtliche Prüfung ist hier gem. § 1 Abs. 1 NVwVfG i. V. m. § 75 Abs. 2 Satz 1 VwVfG von vornherein auf die Prüfung „erheblicher“ Abwägungsfehler beschränkt. Erheblich sind danach nur solche Fehler, die offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sind.

Aus der Abwägung der vom Landkreis Lüchow-Dannenberg im Planfeststellungsverfahren geltend gemachten Belange unter 2.4.4.2 auf Seite 205 des Planfeststellungsbeschlusses ergeben sich keine Anhaltspunkte für solche offensichtlichen Abwägungsfehler. Auch im Übrigen sind offensichtliche Fehler bei der Abwägung der eigenen Belange des Landkreises Lüchow-Dannenberg nicht ersichtlich.

D. Ergebnis

Mangels Verletzung in eigenen Rechten ist die Klage des Landkreises Lüchow-Dannenberg gegen den Planfeststellungsbeschluss voraussichtlich jedenfalls unbegründet, möglicherweise sogar mangels Klagebefugnis bereits unzulässig. Dies zugrunde gelegt besteht keine Aussicht auf Erfolg.

Berlin, 29. Juli 2026



Thorsten Deppner
Rechtsanwalt



Barbara von Gayling-Westphal
Rechtsanwältin